新型智库参与公共政策制定的制度化路径研究*

——以公共权力为视角

■ 钱再见

南京师范大学 公共管理学院地方政府治理创新研究中心 南京 210023

[目的/意义]实现国家治理体系和治理能力现代化的关键在于提升国家的政策能力，而政策能力提升的前提和基础则是政策主体系统和政策决策机制的优化。其中，新型智库在治理体系和治理过程中必然发挥着越来越重要的作用。**[方法/过程]**从治理的视角来看，新型智库参与公共政策制定的权力、能力和影响力源于权力主体的多中心化、权力关系的协作性和权力运行的公开化。但是，我国公共治理体系中依然存在权力壁垒、信息孤岛和权力垄断的现状，这制约和影响了新型智库在公共政策制定过程中参与权力、交往权力、信息权力和话语权力的实现。**[结果/结论]**基于此，新型智库参与公共政策制定的制度化路径主要在于：突破权力壁垒，为新型智库参与公共政策制定扩大交往权力；打通信息孤岛，为新型智库参与公共政策制定提升信息权力；打破权力垄断，为新型智库参与公共政策制定争取话语权力。

关键词：治理 新型智库 政策制定 参与 交往权力 信息权力 话语权力

分类号：D601

1引言

实现国家治理体系和治理能力现代化的关键恰恰在于国家政策能力的提升，而政策能力提升的前提和基础是政策主体系统和政策决策机制的优化。在政策过程中，政策制定和决策是核心环节，是政策过程成功与否的基础和关键。所谓公共政策制定，是指公共管理组织基于公共权力在管理社会公共事务过程中针对公共问题所做出的决定，它是公共治理的首要环节，并且贯穿于整个公共治理过程的始终。现代决策科学之父赫伯特 •A•西蒙在其《管理决策新科学》中提出，“管理就是决策”，“决策是行政的心脏”[1]。著名政策科学家叶海卡 •德洛尔也指出：“政策科学关心的主要是认识与端正社会的发展方向 (societal direction)。因此，它主要关心的是社会指挥系统 (societal direction system)，特别是公共政策制定系统 (public policymaking system)。”[2]在现代社会的复杂条件下，如何就提上议程的政策问题制定行动方案，则越来越难以由政府部门单独完成，必须要多中心治理体系中的其他行动者的协助与支持。其中，新型智库已成为公共政策决策系统解决政策问题的不可或缺的辅助力量。

所谓新型智库，指的是能够在公共治理体系中行使相对独立的权力，并以专业、客观的方式为决策者在制定政策过程中提出战略性、前瞻性和可操作性建议的政策研究机构。智库作为公共政策系统决策中枢系统的决策辅助系统和咨询系统，其作用集中体现在向政府提出政策建议、进行政策咨询这一功能上。在其运作模式上，智库的政策分析专家运用科学工具和广泛论证、归纳，设计具体政策方案，提供给“直接决策者”进行方案抉择。从这个意义上说，新型智库绝不是为研究而研究，他们有着明确目的：为公共政策制定者提供政策选择方案，力争尽快使研究成果变成政府行动。在公共治理体系中，智库是参与公共政策制定和影响政府决策的重要力量。作为一个“点子制造工厂”，其工作运行的主要方式就是为公共政策制定者提供点子、想法与问题解决方案，从而发挥政府决策外脑的作用 (如图 1所示)。

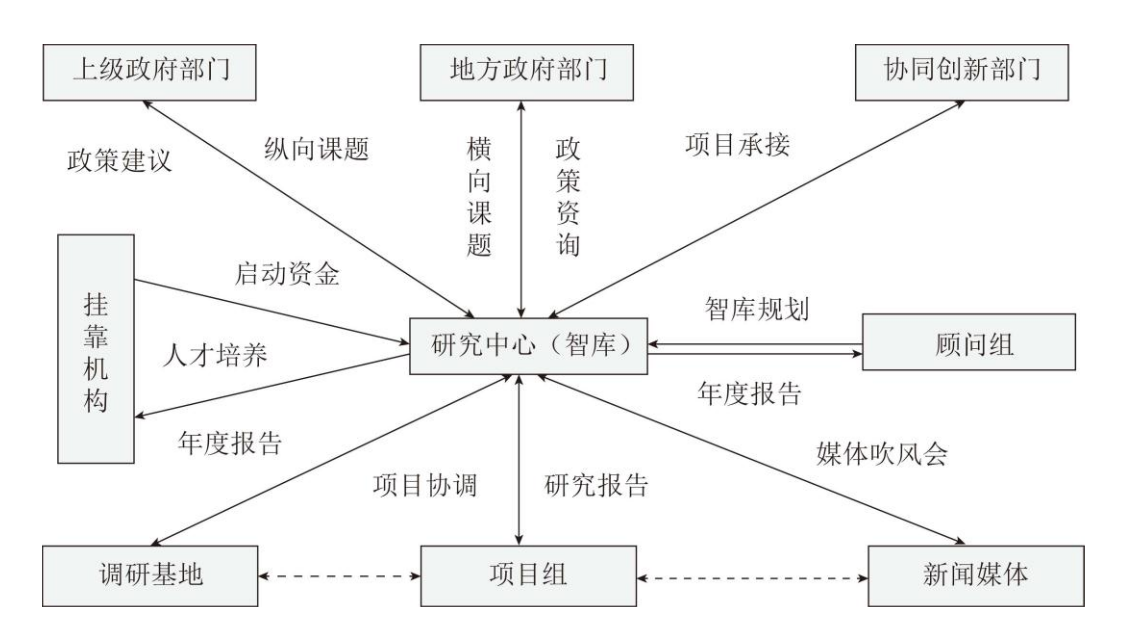


图 1 智库的运作机制 Fig. 1 The Operation Mechanism of Think Tanks

新型智库的功能不仅在于出“点子”，为决策者提出具体的政策方案，而且在于通过政策理论研究，发现并传播那些短期内未必会成为政策的学术思想，或者可以说，出“主义”也是智库的最基本的功能之一。在此基础上，智库也具有人才培养的能力，并且发挥政策宣传和启迪民智的功能。当然，智库的直接目标在于参与和影响政府的重大决策。智库通过政策研究和政策分析，目的是为了形成新的政策主张，并力图使这些政策主张获得媒体的关注、公众的支持和决策者的重视，进而被政府采纳。换句话说，智库进行政策理论研究的根本目的在于发掘社会发展的新思想，并使公共决策者逐渐接受这些思想，这也正是新型智库发展和活力保持的源泉所在。

我国传统的公共政策决策模式被称为“管理主义模式”。在管理主义模式下，政府行政体制内的政治/行政精英垄断着政策的主要决策资源，如政策信息和话语权力。领导人凭经验决策和“拍脑袋”决策，导致了许多决策失误和无可挽回的损失。可以说，中国最大的浪费莫过于战略决策的失误所造成的浪费。据世界银行估计，中国“七五”到“九五”期间，投资决策失误造成的资金浪费及经济损失大约为 4000 亿~5000 亿元。从国际比较的视角看，中国的决策失误率高达 30%，而西方发达国家却只有 5%左右[3]。在国家治理现代化进程中，政府越来越深刻地认识到新型智库在科学制定公共政策过程中的重大意义。党的十八大报告中明确提出：“坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策机制和程序，发挥思想库（智库）作用，建立健全决策问责和纠错制度。”第一次把加强智库建设写进党的最高文件中。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次明确提出：“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。”习总书记批示，将智库发展视为国家软实力的重要组成部分，并提升到国家战略高度。他指出，我们进行治国理政，必须善于集中各方面智慧、凝聚最广泛力量。改革发展任务越是艰巨繁重，越需要强大的智力支持。中央全面深化改革领导小组第六次会议专门审议通过了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，为建设中国特色新型智库指明了根本方向、提出了总体要求。构建新型智库参与公共政策制定和重大公共决策的机制，必须探讨新型智库参与公共政策制定和重大公共决策的制度化路径。

2突破权力壁垒，为新型智库参与公共政策制定扩大交往权力

2.1 研究课题脱敏机制

研究课题的设立在智库培育、建设和发展过程中始终发挥着非常重要的作用。在西方国家，企业和私人财团为智库的公共政策的研究、规划和发展提供资金来源，有人称之为“种子钱”(seed money)，在这些启动资金的基础上，智库就可以开展相对独立的政策研究。在我国现阶段新型智库的培育和建设过程中，纵向课题、横向课题及委托项目是智库“种子钱”的主要来源。因此，一方面，在研究课题设置环节，应给予充分的自由选择权和自主发展空间。当然，智库在课题选择上要立足于国家利益，坚持为人民服务的宗旨，致力于维护公共利益；另一方面，在政策思想市场的培育环节，要有“子产不毁乡校”的气度，追求开放、宽松的环境。

同时，中国官方智库的政策研究常受制于政府，只有将其“思维定式”予以解放，才可能实现智库研究的多元化发展，以应对复杂条件下政府公共决策的多样性需求，促进公共政策健康、稳定地推行。智库社会职能的发挥有

赖于完善的“政策分析市场”的建立，提高政府对公共政策研究的需求，减少公共政策研究的禁区，允许对有争议或政府已经有意向的重大公共政策问题开展深入客观的研究，提出不同的观点[4]。“权力场中心空间”的理论视角，从政治、财经、学术、媒体四个领域界定了智库在“权力场”中的相对位置。而“决策共同体”的理论视角，则阐述了包括智库在内的知识精英形成的“认知共同体”与决策者之间的互动关系。但这两个理论视角都未阐明信息与资源在智库与决策者之间流动的具体渠道与方式[5]。实际上，智库信息权力的获得和提升在一定程度上是基于其交往权力的不断扩大的。

此外，应该明确的是，公共政策制定和重大公共决策不仅需要思想上的高度统一，而且还需要不同层面的论证、讨论和对话。各类智库的关系仍需以互补为主，只有当多元化的新型智库在交往权力的基础上，进一步掌握了信息权力和话语权力，发挥其“相对独立性”和“客观性”的优势后，才能在协助政府进行政策调查、政策研究和政策方案设计的过程中，拿出更具有科学性和可行性的研究成果，给政府决策提供更多的备选方案和更大的选择空间。

2.2 成果影响力提升机制

智库的培育、建设和发展壮大，不仅需要外部环境的优化、制度体系的完善，更需要智库加强自身建设，不断提高其影响力。诚然，在现实条件下，智库建设和发展常常受制于决策者能力，包括决策者的知识运用能力(Knowledge Utilization Competencies)、专家交往能力 (Expert Communication Competencies)和业务能力(Business Competencies)[6]，但是，中国新型智库作为最重要的公共政策倡导者之一，他们对于公共政策过程的影响已不再局限于仅仅依靠个别领导人或部门，而是受到更开放、稳定的公共决策模式的影响。所以，提升智库政策研究成果的影响力，首先，在智库建设和发展的大环境方面，要构建决策科学化、民主化的开放政府体系，破除官本位意识，优化智库建设和发展的外部生存环境。其次，找准智库在国家治理体系中的恰当定位，培育智库独立精神、科学精神和客观态度，注重研究成果的独创性、科学性、客观性和前瞻性，这也是提升智库研究成果影响力的重要方式之一。智库的政策研究绝对不能谁“位高权重”，就听谁的意见，也绝对不能“谁出钱就为谁说话”，沦为出资方的附庸。智库的宗旨是以相对独立的身份，整合科研资源，形成研究合力，提高研究成果的质量。第三，在智库发展过程中，要秉持智库发展的公益性方向，始终聚焦国家发展中的急需，确定主攻方向，不断加强自身建设，坚持基础研究和应用研究并重，逐步提升研究成果和政策建议的影响力。同时，智库不仅要出对策，更要出思想，谋战略，特别是在一些前沿应用问题和重要理论问题的研究范式上要致力于创新，不断取得突破。在充分发挥好理论创新、咨政建言和社会服务的基础上，还要进一步发挥政策宣传、舆论引导和启迪民智的重要功能。在智库内部治理结构中，一方面，要合理设置智库的机构，尽量减少层级节制的拖沓和累赘，用扁平化的管理明确划分各级机构、部门的功能、责权比例；另一方面，通过建立完善的考核机制和激励机制让智库中的利益主体摆脱低效率和人浮于事的官僚作风。

2.3 人才交流互动机制

建设新型智库机构，关键是要充分发挥人才的作用。人才是智库的核心，没有优秀的人才，再响亮的智库也只是个空架子。新型智库建设需要形成人才交流互动机制，扩大智库的交往权力。

首先，要组建多学科的研究队伍。真正具有前瞻性、科学性、实用性的政策建议，必须有厚重的理论积淀、多学科的视角和先进的方法作支撑。因此，在智库人力资源的知识结构方面，智库要拥有来自不同学科领域和具有丰富实践经验的研究人员，具有多学科性和跨学科性的特点，以应对许多复杂多样的综合性课题研究；在智库人力资源的智能结构方面，研究人员不仅需要掌握渊博的科学知识，更要拥有扎实的理论基础、敏锐的观察力、丰富的想象力和旺盛的创造力；在智库人力资源的研究方法方面，智库要不断创新，熟练掌握并灵活运用科学、先进的研究方法和技术手段，如决策理论、系统分析方法、可行性研究方法、预测技术、调查方法和量化分析方法等等。从智库“微观-结构”理论层面上看，应明确中国特色新型智库的组织定位，通过研究完善内部治理结构并提升研究方法和政策分析能力。对影响专家决策参与模式的研究不仅要集中于组织因素和政策属性因素，而且也要聚焦于专家个体特质层面的智库专家研究[7]。智库的培育和建设就是要通过项目建设和资金扶持，将一群过去习惯于“散兵游勇”、“单打独斗”的专家学者聚集到一起，凭借自己的理论素养、知识水平、研究能力，遵循现代智库的科学研究规律，把个人有限的时间、精力和资源整合到智库的团队式合作研究、联合攻关和协同创新平台之中，依托多学科的资源优势，实现理论创新、知识创新、方法创新和成果创新。

其次，探索中国式的“旋转门机制”。如果智库专家的研究能力不能适应国家治理现代化进程中的实际需要，

无法应对政策环境中的各种问题与挑战，那就不是正儿八经的“专家 ”，而是“砖家 ”。因此，政府要打破人才体制内外的流动限制，构建可促进学界和政界之间良好交流的“旋转门机制 ”，设立一些固定职位给学界，促进政界与学界之间的交流，增进智库与政府的沟通 [8]。过去，传统智库和科研机构普遍存在资源分散、研究效率低下、闭门造车、成果同质化、成果转化率低等问题。在国家治理现代化进程中，如何创新智库内部管理体制机制，促进和提高智库研究能力和交往权力，这不仅需要借鉴西方专业智库的先进经验，建立智库与决策、行政部门之间交流沟通机制，而且还要“建立智库人员流动制度，要推动和加强官方智库人员的流动性，不断把有思想活力、有实践经验、有政策研究能力的专业人士，根据需要吸纳到智库队伍中来，重视跨学科或复合型人才，将专家一元导向转变为多元结构导向。 ”[9]中国式“旋转门机制 ”的良性运行，不仅有利于政府公共部门的科学民主依法决策，而且有助于智库人才队伍的优化、研究实力的增强和整体影响力的提升。

第三，建构网络化的协商互动机制。我国新型智库必须“开门办公 ”，与政府、企业和大学建立起一套成型的协商互动机制，广开渠道、广交朋友，深入社会基层，广泛调查研究，了解社情民意，吸收广大民众的建议，为政府部门解决难题，充分展现智库的社会价值。一个智库若要对社会进步产生重要的影响，需要发挥自身的网络优势。与一般的学术研究机构不同，智库不仅要提出自己的思想和观点，而且要努力用这些思想和观点去影响社会，这就需要借助网络和媒介。成功的智库通常要拥有多元而通畅的合作网络，这个网络应当包括政府决策机构、学术研究部门、大众传播媒体（包括互联网）和民间组织。智库的社会影响力在很大程度上取决于其网络是否足够强大和通畅 [10]。智库只有与社会建立起广泛的联系与互动，组织联合攻关和协同创新，才能形成具有广泛社会影响力的政策研究成果。

3打通信息孤岛，为新型智库参与公共政策制定提升信息权力

3.1 落实信息公开制度

政策信息是智库进行政策分析并进而获得知识权力的基础，任何智库功能实现的前提条件都在于能够获得相关政策问题及其发展演变的准确而全面的政策信息。美国政治学家查尔斯 •E•林德布洛姆指出：“如果没有基于信息的讨论和专门的职业性研究的帮助，一个政策制定者通常总会感到无所依据。 ”[11]因此，信息公开制度对于智库的培育、建设与发展是至关重要的，而全社会信息资源总量中有 80%是掌握在行政机关手中的，在民主公开的法治社会中，公众有权获知政府如何运作、如何行使权力等相关的政务信息。信息公开主要是指行政主体在行使职权时，除涉及国家机密、个人隐私和商业秘密外，凡与行政职权有关的事项，必须向行政相对人及社会公开。从开放政府理论视角看，透明性是现代开放政府三个支柱之一。所谓透明性，一般是指使公众获得一个特定实体的业务和结构方面信息的原则 [12]，政府透明性的对立面是暗箱操作。政治系统理论认为，政府决策过程常常处在黑箱之中 [13]，而政治系统的正常运转关键在于政府系统的开放性和政府决策过程的透明化。

政府透明化的核心思想是各级政府掌握的公共信息向社会公开，实施“阳光法 ”，即政府不再保持神秘感或神圣感，真正实现利益分配的公开化而不是传统的暗箱操作。开放政府的透明性要求政府有解释的责任，告知公民政府正在做什么，同时，政府也有责任通过合适的渠道及时发布信息，方便大众知晓和使用。政府改革与信息公开先进技术工具的结合，使人们再次强调民主政府应该开放、可及和透明 [14]。在智库的政策研究过程中，信息不对称是其进行公共政策分析的最大障碍。

在信息社会和网络时代，良好的公共政策制定需要有更广泛的政策参与、更多且独立的政策建议 (policy advice)来源，政府的政策规划需要从更大范围的政策利益攸关方包括普通公众那里输入 [15]，这就需要借助新信息通讯技术 (new ICTs)和创新的民主形式，包括网络社会中的电子咨询 (e-consultation)。但是，由于公共政策过程中，公民个人、民意测验机构、政治家、高级公务员以及智库等不同的政策行动者相互之间的“信息不对称 ”[16]；同时，由于不同的政策行动者在进行信息加工处理时“去粗取精，去伪存真 ”的水平不一致、政策信息分析能力不对等；再者，各利益攸关方在参与电子治理（e-governance）[17]、电子选举（e-voting）[18]、电子决策 (e-decision)的机会不均等，他们在进行政策对话、政策辩论，以及提供政策建议等方面的实际影响力相去甚远。

制度化、法律化的信息公开措施是政策问题搜寻、政策问题界定和政策方案设计的必要条件，因此，新型智库建设

首先需要进一步强化信息公开制度。 2008年 5月 1日，我国《政府信息公开条例》在全国正式实施。在具体的政策研究服务上，还需要进一步健全社会化的政策信息中心及覆盖全社会的信息网络，并且一视同仁地对官方与非官方智库开放。虽然新型智库特别是民间智库由于其社会性基础好而在获取真实有效信息方面具有其优势和有利条件，但是全局性的信息资料则有赖于政府的权威统计部门和社会化的政策信息网络。

3.2 建立信息共享机制

信息共享机制既是落实信息公开制度的必然要求，也是提升现代智库话语权力的基础。政策信息系统的优化离不开政府信息系统与各类社会信息系统包括专业信息系统的整合和一体化。政策信息资源的开发和利用离不开快速和安全的网络存储、数据库技术的兼容以及政府不同部门之间的信息资源整合与一体化，需要打通信息孤岛 (information silos)，实现信息资源共享。

从目前中国公共政策制定的情况来看，政府决策的信息基础已经大大扩宽，各层级的决策者在重大公共政策制定中大开 “进善之门 ”，使各方面的专家和研究机构能够有序地参与进入政策制定轨道。除了体制内智库外，大量学术研究机构甚至国际组织都受到邀请，参与中国的政策讨论。各方面的互动，已经不再局限于体制内，而是发展至更广泛的体制外。咨询力度的扩大改善了政府决策的信息基础，推动了科学、民主决策的发展 [19]。然而，由于技术性、社会性和结构性因素的影响，导致信息孤岛仍旧存在，并且严重阻碍了现代政府机构和部门之间的信息共享 [20]。在我国，由于传统观念与习惯的影响，以及在计划经济和审批经济条件下形成的 “条”、“块”分割现象尚未彻底改变，政府的各个职能部门往往把自己的工作领域看成自己的 “领地 ”，出现了利益部门化的倾向。

同时，智库要发挥其应有的作用和影响力，必须在建立数据库、资料库的基础上，形成一个完善的决策咨询信息共享机制，设立信息共享数据平台，汇集全省各类决策需求和党政部门、各研究机构的研究成果和调查数据资料，实现跨领域、跨部门、跨智库的信息互通、成果共享，进一步提升智库研究水平 [21]。建立信息共享机制有利于为智库专家提供准确而全面的信息数据，进而科学设计政策规划方案，从而使政策咨询更加精准到位。

3.3 设立政策信息调查制度

在智库的政策研究中，信息源的准确性与可靠性即信息是否有效至关重要。在现实的信息公开条件下，如果通过现有途径无法获取现成的数据以及其他信息，则需要结合问卷调查、访问、专题考察以及利用机构记录来进行监测 [22]。而设立政策信息调查制度，则是将政策信息调查确立为智库获取相关信息的制度化措施和保障，以便于其进行政策分析和政策研究。

政策信息调查不仅是智库专家的基本功，同时也是其进行政策研究和政策方案设计的最基本的工作方法和工作态度。在这一制度下，智库专家要始终遵循 “没有调查，就没有发言权 ”的原则，坚持经常性的政策调查研究，熟练掌握调查研究的程序和方式方法，不断提高调研工作水平。同时，还需要不断增强各级政府部门及公务人员主动采集和传递社会问题信息的意识和能力。

智库的政策信息调查研究还必须紧紧围绕重大理论问题、重大现实问题、重大实践经验，特别是针对人民群众的重大关切问题，才能找准 “题眼 ”，聚焦聚力，精准攻关。同时，也只有通过深入的调查研究，才能夯实智库中政策分析专家的知识储备，增强问题意识，多出具有前瞻性、战略性、可操作性的对策建议。

4打破权力垄断，为新型智库参与公共政策制定争取话语权力

4.1 建立智库研究成果推销机制

如何将自己的研究成果推销出去，让广大公众接受自己的思想，进而扩大自己的影响力，这是智库尤其是民间智库发展壮大必须优先考虑的关键问题。

首先，拓宽推销渠道。通过出版书籍、研究报告、会议、论坛等多种途径，积极宣传和推广智库的研究成果和政策思想。在信息时代，智库应充分利用好 “第四权力中心 ”——媒体的优势，力图将自身研究优势与新媒体技术优势相结合，实现新媒体环境下更加公开、透明的公众参与，不断提升智库研究成果的影响力、公信力和智库参与公共政策制定的合法性。

其次，开展社会咨询。在咨询过程中推销理论、政策和管理思想。在智库与政府、企业进行交流互动的过程中，

扩大智库的知名度，推广其理论观点、研究成果和咨询报告。加强成员间的交流与合作，确定相关的研究领域及选题，以形成合力发展出具有鲜明特色的研究体系。

第三，加强政策宣传。新型智库的一个重要功能就是要充当政策宣传机构，对公众、决策者和社会精英进行政策宣传。同时，积极组织面向公众的理论宣讲、政策宣传和科研成果普及类的大型报告会。新型智库要在尽可能的条件下，以定期或不定期地举办各种形式的学术讲座、学术会议和专题报告会等方式，推动成员间的理论学习、学术交流以及研究成果的推广与分享。

4.2 建设智库理论学派的培育机制

通过对公共政策进行政策评估，来评判政府公共政策的利弊得失，并且从政策评估中不断地寻找和发现现行政策所存在的问题，从而提出政策调整的方案或政策终结的建议。所以，从事政策评估必然是智库的立身之本和强身之道，是其能够生存发展和获得更多资助的必不可少的条件。智库的政策分析专家要进行科学的政策研究和政策分析，就必须要对政策运行过程，特别是对政府各种政策和计划进行评估和把脉。

在社会政治生活中，智库由于有其独到的政策评估功能而起着一种“社会医师 ”的作用。恰如日本综合研究所在日本国内就有“诊断社会机能的医生 ”的美称。但是，现代智库不只是局限于政策咨询和政策评估，而是要有自己的理论主张、政策思想和一套被认可的概念话语体系 [23]。

新型智库的功能不仅在于出“点子 ”，即为决策者提出具体的政策方案，更在于通过政策理论研究，发现并传播那些短期内未必会成为政策的学术思想，或者可以说，造“主义 ”也是思想库的最基本的功能之一。好的理论必然是对现实具有解释力的理论，而好的管理也必然是以好的理论为基础。中国社会的独特结构、政治体系的鲜明特征、社会发展的历史进程，决定了西方现有的社会科学理论框架必然缺乏对中国现实的解释力，因而也决定了不能照搬西方社会的国家治理体系和政治管理模式。因此，必须加强智库的本土理论学派建设，提升理论话语权，并且在此基础上积极参与全球治理，争取在全球化世界体系中的话语权和规则制定权。

4.3 建构智库国际交流合作机制

在全球化时代，国际影响力是衡量一个国家智库实力的重要指标。因此，智库建设和发展还要进一步建立国际交流合作机制，加强智库的国际交往，发挥公共外交职能，提升智库建设的国际化水平、国际影响力和国际话语权。

首先，扩大国际交流。在当今的全球化时代，智库的国际交流能力是其生存与发展的战略制高点。世界知名智库都非常注重国际交流合作机制建设，即使是号称“世界智库之母 ”的兰德公司也特别强调研究人员的交流学习，按指定研究目标派员前往国内外其他思想库“留学 ”。兰德公司和伦敦国际战略研究所定期互派访问学者。新型智库的研究对象虽然大多以中国问题为核心，但在全球化背景下其实质的理论关切却是现代社会治理普遍化“隐蔽的本质 ”，因此，丰富的国际化视角和多样化的国际交流形式将是新型智库发展的重要取向。因此，以更加国际化的视野强调国际间智库的交往，既要“请进来 ”，也要“走出去 ”，通过开放的姿态，实现中国智库本土化与国际化的接轨。 2014年 4月，习近平总书记访问德国，谈到要加大政府、政党、议会、智库交往。 2015年 1月 20日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》强调，树立社会主义中国的良好形象，推动中华文化和当代中国价值观念走向世界，在国际舞台上发出中国声音，迫切需要发挥中国特色新型智库在公共外交和文化互鉴中的重要作用，不断增强我国的国际影响力和国际话语权。

其次，参与全球治理。全球治理是政府、社会组织和企业等共同合作，通过订立各类国际制度，在国际社会对主权国家管辖权以外的全球性问题形成有效管理，最终使国际社会接近秩序的过程 [24]。在全球治理进程中，西方一些智库利用自身的优势发挥了重要的影响力。众所周知，西方智库往往利用其研究实力和话语权优势，主动设置政策议题，并利用各种国际资源及手段，服务于自己国家的战略利益。诸如一些学者鼓吹的并且在政治学学界引起了极大争议的“民主和平论 (Democratic Peace Theory)”，塞缪尔 •P•亨廷顿 (Samuel P. Huntington, 1927-2008)提出的“文明冲突论 (Clash of Civilizations Theory)”以及日裔美籍学者弗朗西斯 •福山 (Francis Fukuyama,1954-)发表的“历史终结论 (End of History Theory)”等，这些象征着“学术霸权 ”的概念和理论风靡世界，以及“中国威胁论 (China Threat Theory)”“中国责任论 (China Responsibility Theories)”“中国崩溃论(China Collapse Theory)”等“话语陷阱”的背后，不仅体现了美国的国家利益，而且也都有着西方一些智库的身影。

改革开放以来，中国逐渐从国际舞台的边缘走向中心，从配角变为主角，在处理各类复杂国际事务方面有长足

进步，逐渐成为亚太地区乃至全球合作治理的倡导者和引领者。中国在国际金融危机中发挥的建设性作用、中国以“亚投行 ”和 “一带一路 ”战略对错综复杂的国际政治经济形势进行的积极回应，被国外舆论视为中国影响力提升的新标志 [25]。中国新型智库不仅要围绕着新常态下的国家治理积极建言献策，而且还需要走国际化发展的道路，围绕着全球治理问题 “讲好中国故事 ”，一些国家高端智库更是需要将研究重点从国家层面问题转向区域性甚至全球性问题，直接参与全球治理相关政策研究、政策设计和政策宣传。全球治理要求新型智库中的政策研究人员必须具备国际化视野、全球化专业知识和国际化的研究能力，即需要有对全球问题治理提出建议的能力，而不只是停留在国家层面上。智库可以凭借国际影响力和话语权设置战略议程，设计和引领国际议题的走势，影响国际行为体和国际公众对某项战略议程的认知理解和重视程度，进而服务于本国政治。

第三，助推公共外交。俄罗斯圣彼得堡国立大学国际关系学者斯韦特兰娜 •克里沃希日 (Svetlana Krivokhizh) 和中国察哈尔学会研究员陈维认为，公共外交应当包括所有与国外大众的交流系统，包括非政府组织、大众媒体和政府项目等。他们在文章中指出，中国公共外交的领军人物赵启正将政府、民间组织、社会团体、社会精英和广大公众等都纳入公共外交的行为主体，认为这一切构成了全球对话网络，并认为政府是主导，民间组织、社会团体和社会精英是中坚，广大公众是基础 [26]。确实，与传统公共外交强调国家行为体不同的是，新公共外交的行动体已经拓展为以政府为主导，以智库、利益集团、媒体和普通公众等非国家行为体为参与者共同构成的多元化行动主体，即所谓的多轨公共外交体系。而智库由于其与政府外交决策的特殊关系以及专业政策研究者的特殊角色和身份，在公共外交中发挥着独特而又重要的功能与作用。相较于正式的官方辞令与外交沟通，跨国智库交流更灵活方便通畅，更能淡化政治色彩并 “去敏感化 ”，更有利于以非正式的渠道讨论和解决一些敏感性的国际关系问题。中国新型智库在与国际智库的交流合作进程中，要在公共政策的研究方法、研究内容与研究成果上不断提升水平，才能在交流中占有主导权，扩大话语权，树立中国形象，讲好中国故事，传播中国好声音，不断提升中国软实力。

5结语

在西方社会中，人们将智库称作立法、行政、司法与媒体之外的 “第五权力 ”。在我国的国家治理和公共政策制定过程中，解决公共问题更需要从公共利益出发，遵循科学化、民主化与规范化的原则。新型智库作为决策辅助系统，其 “权力 ”是指在政策参与过程中形成的某种影响力与支配力，本质上是区别于从国家政治角度划分的立法、行政和司法等强制性权力的。从国家治理和发展的视角来看，新型智库作为一种权力主体，其对公共政策制定过程的影响力源于其自身权力属性及治理体系的优化。

从治理的责任性意义上说，智库研究成果作为知识产品，也需要有科学合理的评价，这种评价的基础不仅在于其成果是公开的，而且其话语权力影响政策制定决策权的过程也应该是公开的。因此，必须规范作为利益主体的智库的话语权力，保证智库在参与和影响公共政策过程中的公平性、公正性和公开性。政策制定者的决策权与智库专家的话语权力都必须是公开运行、相互制约的，并且同时都要受到公众的评价与监督。智库专家的政策咨询作为一种制度，走的是精英治国路线，因而其弊端和局限性也是客观存在的。其一，专家的利益超脱的立场固然有助于其保持良好的公众形象，却也可能因此而导致其 “不接地气 ”，对社会问题和基层民众的需求了解不透彻，对民间疾苦缺乏感同身受，进而陷入 “坐而论道 ”的空谈，导致政策问题构建的失败，延误政策议程设立的时机，甚至造成 “空谈误国 ”。其二，从专家咨询的角色、身份和地位来看，专家进行政策问题构建的过程容易演变成为对政府所关注的 “重大事项 ”进行咨询与论证的过程。其三，专家也会 “失灵 ”，从知识、技术角度说，“智者千虑，必有一失 ”，人类的理性总有其盲点；从公共选择理论视角来看，专家其实也有其自身的利益追求和价值立场。总之，在针对具体问题时，专家由于专业视野的局限，常常使其立场与观点带有一定的片面性。美国政策分析学者卡尔 •V•帕顿和大卫 •S•沙维奇提出，要向专家请教，但必须确认他们真正是某一特定论题方面的专家 [27]。因此，在国家治理特别是公共政策制定过程中，不能盲目迷信智库专家的权威，在智库专家政策咨询的过程中，还应该坚持走群众路线，广泛依靠各方面的力量，依据事实作出判断。

如何完善公共政策制定过程中重大决策失误的责任追究机制？这对于强化领导责任，减少决策失误，及时纠正错误决策和挽回损失，具有十分重要的意义。同时，在国家治理现代化进程中实施重大决策失误的责任追究制，也是我国新型智库发展的重要政策条件。建立决策失误责任追究制，应明确决策者应承担的决策责任和智库决策咨询应承担的相应责任，严格规范公共决策咨询程序，加强配套制度的建设。为此，应尽快制定一部专门的明确专家咨询论证责任的法律制度，制定详尽的咨询论证的权力清单制度和责任说明制度，对咨询责任作定性、定量规定，设立激励制度并明确相应的处罚措施，使政府与专家各负其责。

参考文献：

[1] [美]赫伯特 A 西蒙.管理决策新科学[M].李柱流等译.北京:中国社会科学出版社, 1982: 34.
[2] Dror, Y. Design for Policy Sciences[M]. New York: Elsevier Inc. 1971: 53.
[3] 高福生，朱四倍.决策失误是中国最大的失误[J].决策与信息, 2009, (7): 15-16.
[4] 薛澜．智库热的冷思考：破解中国特色智库发展之道[J].中国行政管理, 2014, (5): 6-10.
[5] 忻华，杨海峰．英国智库对英国对华决策的影响机制:以皇家国际事务学会为例[J]. 外交评论, 2014, (4): 121-138.
[6] 朱旭峰,王倩茹．政府决策者能力与专家咨询选择:基于天津市政府官员的实证研究[J]. 公共行政评论, 2010, (4): 47-67.
[7] 朱旭峰．构建中国特色新型智库研究的理论框架[J].中国行政管理, 2014, (5): 29-33.
[8] 王辉耀.中国智库国际化的实践与思考[J].中国行政管理, 2014, (5): 20-24.
[9] 李国强.对"加强中国特色新型智库建设"的认识和探索[J].中国行政管理, 2014, (5): 16-19.
[10] 俞可平."智库"的影响力从何而来[N].北京日报,2009-10-26(17).
[11] Lindblom, Charles E. & Woodhouse, Edward J. The Policy Making Process (3rd Ed.)[M]. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993: 13-14.
[12] Heald, D. "Varieties of transparency," in Christopher Hood and David Heald (ed.), Transparency: The Key to Better Governance?[M] Oxford: British Academy/Oxford University Press, 2006:23–45.
[13] Easton, D. A Systems Analysis of Political Life[M]. New York: John Wiley and Sons, Inc., 1965: 32.
[14] Dawes, S. S. Stewardship and Usefulness: Policy Principles for Information-based Transparency[J]. Government Information Quarterly, 2010, 27(4): 377–383.
[15] Curtain, R. Good Public Policy Making: How Australia Fares?[J] Agenda: a Journal of Policy Analysis and Reform, 2000, 8(1):33-46.
[16] McGann, James G. Responding to 9/11: Are Think Tanks Thinking Outside the Box?[EB/OL].[2003-07-31].http:// www.fpri.org/research/thinktanks/mcgann.911thinktanks. pdf.
[17] Finger, M. Conceptualizing e-Governance[J]. European Review of Political Technologies, 2005, 3(1): 1-7.
[18] Moynihan, Donald P. Building Secure Elections: E-Voting, Security, and Systems Theory[J]. Public Administration Review. 2004, 64(5): 515-528.
[19] 王绍光,樊鹏."集思广益型"决策:比较视野下的中国智库[J].中国图书评论, 2012, (8): 12-22.
[20] Hughes, V. and Jackson, P. The Influence of Technical, Social and Structural Factors on the Effective Use of Information in a Policing Environment[J]. The Electronic Journal of Knowledge Management, 2004, 2(1): 65-76.
[21] 刘德海．中国特色新型智库协调发展研究——兼论江苏新型智库体系建构[J]. 南京社会科学, 2014, (12): 1-14.
[22] Dunn, William N. Public Policy Analysis: An Introduction (2nd Ed.)[M]. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994: 335-337.
[23] 钱再见．当代中国民间思想库及其功能实现路径研究——基于国家与社会关系视角的分析[J].行政论坛, 2013, (5): 54-59.
[24] 苏长和.中国与全球治理——进程、行为、结构与知识[J].国际政治研究, 2011, (1): 35-45.
[25] 许峰. 提升中国智库的国际影响力[J]. 党建, 2015, (11): 27.
[26] [俄]斯韦特兰娜·克里沃希日 [中]陈维．公共外交的东方路径？——中俄公共外交发展比较[J]. 公共外交季刊, 2015, (3): 45-52.
[27] Patton, Carl V. and Sawicki, David S. Basic Methods of Policy Analysis and Planning[M]. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall,1986:112.

A Study on the Institutionalized Route of Participation in Public Policymaking for the New Think Tanks: From the Perspective of Public Power

Qian Zaijian

Research Center for Local Government and Governance Innovation, Nanjing Normal Univ., Nanjing 210023

Abstract: **[Purpose/significance]** The key to the modernization of the state governance system and state governance capacities lies in the promotion of the policy capabilities of the state, the premise and foundation of which is the optimization of the system of policymakers and the decision-making mechanism. Among them, the new think tanks will necessarily play a more important role in the governance system and the governance process. **[Method/process]** From the perspective of governance, the power, capacities and the influence of the new think tanks originate from the poly-centricity of power subjective bodies, the collaboration of power relations and the publicity of power operations. However, the power barriers, information silos and the monopoly of power that still exist in our governance systems restrict the realization of the new think tanks' participatory power, communicative power, informational power and discursive power in public policymaking. **[Result/conclusion]** Therefore, we need to break through the power barriers, information silos and power monopoly so as to achieve think tanks' communicative power, informational power and discursive power in public policymaking.

Keywords: governance new think tanks policymaking participation communicative power information power discursive power